

*В.Д. Бордунов**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЗДУШНОГО ПРАВА:
ПОДГОТОВКА УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ,
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КЕЙПТАУНСКОЙ КОНВЕНЦИИ,
ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ НОРМ,
СТАНДАРТОВ И РЕКОМЕНДУЕМОЙ ПРАКТИКИ ИКАО**

Воздушное законодательство Российской Федерации после распада СССР. На мой взгляд, идея обсудить, как обстоят дела с правовой обстановкой и средой российского воздушного транспорта всем авиационным миром, абсолютно правильная и своевременная. С 1991 года идет процесс перехода к новому по своему содержанию воздушному законодательству. Настало время авиационному сообществу протестировать жизнеспособность и эффективность действующих законов и правил как регулятора системы взаимоотношений между перевозчиками, аэропортами, другими поставщиками авиатранспортных услуг, определить степень защиты прав пассажиров, главного «кормильца» воздушного транспорта, оценить эффективность государственного регулирования перенастройки воздушного транспорта на рыночный лад и понять, стал ли рыночный механизм в России реальным и привел ли он к процветанию экономики российского воздушного транспорта.

Диагностика законодательства. В природе не существует детектора законодательства. Эту задачу выполняет ИКАО. В сентябре 2008 года это специализированное учреждение ООН провело плано-

© В.Д. Бордунов, 2011

* Эксперт ИКАО, кандидат юридических наук, профессор.

вую проверку законодательства и систему гражданской авиации Российской Федерации и установила:

— воздушное законодательство России соответствует стандартам и рекомендуемой практике ИКАО на 6,45 % (средний уровень по проверенным данным — около 28 %);

— нормативные акты по вопросам эксплуатации соответствуют на 15,94 % (по проверенным странам — около 37 %);

— процедуры и технический инструктивный материал (по проверенным странам — около 42 %);

— система гражданской авиации и функции контроля за обеспечением полетов соответствуют на 28,81 % (по проверенным странам — около 45 %). Эти показатели говорят о многом, и конгресс должен обсудить, что нужно сделать, чтобы они были значительно улучшены.

Первый конгресс по воздушному праву мог бы также реалистично оценить:

1) потенциал действующего воздушного законодательства как регулятора рынка российского воздушного транспорта;

2) его готовность работать в режиме либерализации;

3) состояние конкуренции и уровень противодействия злоупотреблению монопольным положением и действие других рыночных законов и правил.

По сей день воздушное законодательство находится, образно говоря, в «строительных лесах», и конца и края этому не видно. Особенно «ремонтируется» Воздушный кодекс 1997 года. Капитальным ремонт назвать нельзя. Это скорее латание на скорую руку, и это объяснимо. Все это время при переходе к рынку государство неоднократно проводило административные реформы управления делами воздушного транспорта. Такая административная чехарда не могла не сказаться на развитии законодательства.

Воздушный кодекс был задуман так, чтобы его общие начала затем были конкретизированы в соответствующих нормативно-правовых актах. Так вот на конкретизацию общих положений о воздушных перевозках в ФАП «Общие правила перевозок пассажиров, багажа и груза» от ноября 2007 года ушло десять лет. Двенадцать лет законодатель работал над законом о регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними. По идее этот закон должен был «построить на-

дежный мост» между Кейптаунской конвенцией о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и российским законодательством и Авиационным протоколом к ней. Однако этого не получилось. Закон не наладил, а развел мосты с Кейптаунской конвенцией и Авиационным протоколом, настолько его юридическая конструкция несовместима с ними.

По сравнению с советским периодом, когда нормотворчество было централизовано, да еще существовала наука, помогавшая практике, после 1991 года нормотворчество в области воздушного права расплылось между разными государственными органами, наука воздушного права изведена под корень, и практика не имеет столь необходимую ей научную опору. Поэтому ничего удивительного в том, что для отрасли нередко готовятся законы низкого качества. Такая ситуация — результат непрерывных административных реформ в области государственного управления воздушным транспортом. ИКАО в ряде документов содержит требования к государственной системе регулирования, включая национальное воздушное законодательство, полномочный государственный орган гражданской авиации и его структуру. За двадцатилетний период система государственного управления гражданской авиации неоднократно перестраивалась. Поэтому первое, что требуется для его устойчивого развития, — административная стабильность.

Проблема систематизации российского воздушного законодательства. В настоящее время нормативных актов по воздушному праву насчитывается около 21 тысячи. Из них к гражданской авиации относится 7 тысяч документов. Это невероятно, но это факт: документы по воздушному праву до сих пор не систематизированы и распространяются хаотично, что создает большие трудности в его использовании. Удивительно, но предложения от науки привести в порядок российское воздушное законодательство, сделать его цивилизованным и понятным для широкого круга пользователей Минтрансом не поддерживаются. Само же министерство в этой области ничего не делает, хотя при этом отрасль несет огромный ущерб, исчисляемый 500 миллионами рублей в год. Отсутствие информационного порядка в воздушном законодательстве поневоле порождает широкое распространение правового нигилизма в отрасли, неверие в силу закона и права и росту убеждений, что обо всем можно договориться и так, а это благодатная почва для процветания произвола и коррупции.

Состояние науки воздушного права. Оно плачевно. Вот уже двадцать лет в академической и отраслевой науке не ведутся систематические научные исследования по всем правовым вопросам, включая воздушные перевозки, статус и режим аэропортов федерального, регионального и местного значения, регулирования рынка перевозок внутренних и международных воздушных сообщений, технической и летной эксплуатации воздушных судов, организации воздушного движения, статуса воздушного судна и его экипажа, авиационного страхования, экономического регулирования воздушного транспорта и др. Совсем не обсуждается вопрос о подключении России к процессу либерализации, охватившему значительный круг стран и поддержанному ИКАО. Не ведется научная разработка внедрения в российское законодательство новых подходов ИКАО к обеспечению безопасности полетов. По этим причинам велика вероятность скорого запрета полетов российских авиакомпаний за рубеж. Катастрофично положение с учебной литературой по воздушному праву. Фактически отрасль выпала из образовательного процесса и сотни тысяч работающих в ней не имеют ни малейших представлений о российском воздушном праве. Отсутствие государственной поддержки систематических исследований по воздушному праву, что было традицией государственной политики в недавнем прошлом, ставит страну в явно проигрышное положение. С таким образованием бессмысленно рассчитывать на развитие и лидерство.

Экономика и право. Проблемы взаимодействия. Для экономики воздушного транспорта исключительно важное значение имеет ее правовая среда, с которой она должна успешно взаимодействовать. Общая цель законов и правил — обеспечить развитие и процветание экономики воздушного транспорта, а не работать против нее. В том виде, каково оно сейчас, российское воздушное законодательство не способно вдохновить и окрылить. Найти в нем какие-либо экономические стимулы весьма трудно. Напротив, экономическое поле сплошь «заминировано», и надо быть крайне осторожным, чтобы на нем не подорваться. Правда, некоторым авиакомпаниям везет и им предоставляются различные льготы и привилегии. Остальным же остается лишь выживать. И делается это за счет безопасности, сервиса, уменьшения зарплаты служащим авиакомпаний. Медленная экономическая «гангрена» — удел многих пока еще действующих авиакомпаний

и аэропортов. В результате на рынке сужается круг предложений авиа-транспортных услуг, а это привело к тому, что 15 миллионов россиян, живущих в Сибири и Дальнем Востоке, лишены конституционного права свободы передвижений. Причин такого положения дел много, но представляется, что какова экономическая модель воздушного транспорта России, таково и ее юридическое «зеркало». Очевидно, что эта модель не имеет никакого отношения к рынку. Поэтому остро стоит вопрос о перенастройке экономики воздушного транспорта, ее преобразовании в рыночную экономику.

Развернуться в сторону рынка должно также воздушное законодательство. В связи с этим полезно изучить опыт США и Европы, которые уже тридцать лет по-новому подходят к регулированию деятельности воздушного транспорта. Введены и повсюду используются в зарубежной законодательной практике такие понятия, как «экономическое регулирование», «доступ к рынку воздушного транспорта», «право доступа к рынку воздушного транспорта», «либерализация» и др. К сожалению, нашему законодателю эти понятия не известны. До сих пор понятие «частный самолет» в законодательстве не признано. По этой причине в России отсутствуют частный авиапарк, частный воздушный транспорт, который, к примеру, в США, приносит 90 % дохода в национальный бюджет по линии гражданской авиации, остальные 10 % вносит регулярный воздушный транспорт. Можно только представить, сколько экономика России недополучает из-за отсутствия нормальной экономической и правовой среды для частной авиации. Вообще законодатель умело способствует «экономической эмиграции» в области гражданской авиации, вместо того, чтобы создать ей нормальные условия, что могло бы успешно работать на экономику России. Яркий тому пример — деловая авиация, лизинг иностранных воздушных судов, техническое обслуживание, поставки авиаоборудования и др. Будь все иначе, государство могло бы получать доход около 10–20 миллиардов в год, который сейчас оседает в экономике зарубежных стран.

Проблемы корпоративного права. В крайне запущенном состоянии находится корпоративное воздушное право. Здесь нередко можно встретить правовые конструкции, противоречащие Воздушному кодексу, Гражданскому кодексу и другим важным федеральным законам. Все это результат отсутствия должного контроля со сторо-

ны государства за развитием корпоративного права в отрасли. В итоге нередко корпоративное регулирование чаще всего ущербно по своей сути и по своему содержанию. Особенно заметно это там, где царит монополия. Все это наносит вред репутации корпоративного права, хотя при правильном подходе, при глубоком уважении принципа верховенства права все поставщики услуг в отрасли могли бы получить большую правовую и экономическую выгоду. Пока эта взаимосвязь между правом и экономикой сторонами корпоративных соглашений не всегда понимается, что объясняется низкой корпоративной культурой. Предоставленные самим себе, руководствуясь часто своими эгоистическими усмотрениями, очень часто сторона корпоративных сделок, на чьей стороне административная или иная сила, принуждает другую к невыгодным экономическим взаимоотношениям, за что в конечном итоге расплачивается пассажир. До сих пор государство безучастно наблюдает за развитием корпоративных отношений и никак в них не вмешивается. Пора от политики бесконтрольности со стороны государства за развитием корпоративных отношений в гражданской авиации перейти к политике разумного и взвешенного контроля за ними. Воздушный транспорт выполняет важные публичные функции по обеспечению потребностей граждан в воздушных перевозках. Общественное предназначение воздушного транспорта обязывает тех, кто допущен государством к осуществлению перевозок на коммерческих началах, исходить из приоритета интересов общества, а не из своих узкокорыстных интересов. Пока все происходит ровно наоборот, чему потворствует политика невмешательства государства в корпоративные дела поставщиков авиатранспортных услуг.

Международное право: проблема обеспечения взаимодействия с национальным законодательством. Российская Федерация — участник Чикагской конвенции 1944 года, главного документа международного воздушного права. Вытекающие из конвенции обязательства Россия обязана выполнять. С этой стороны к России ИКАО, судя по ее проверке законодательства и системы гражданской авиации в 2008 году, предъявляется много замечаний по части соответствия российского воздушного законодательства требованиям стандартов и рекомендуемой практике ИКАО. Проблема их должной имплементации до сих пор не решена законодателем. Между тем медлительность в этом вопросе наносит большой ущерб российскому

воздушному транспорту. В связи с новой политикой ИКАО в области безопасности полетов и очевидной несовместимостью наших законов и правил новейшим требованиям по безопасности полетов требуется решительный поворот законодательной политики в сторону новой политики ИКАО. Необъяснимо упорное нежелание России присоединиться к Монреальской конвенции 1999 года, содержащей новые унифицированные правила международных воздушных перевозок. Присоединение России к Кейптаунской конвенции и Авиационному протоколу состоялось, однако этот процесс выполнен Миэкономразвития не очень квалифицированно. Россией не были сделаны очень важные заявления, отсутствие которых лишило российских перевозчиков гарантий, предусмотренных Конвенцией и Протоколом, для удешевления кредитов, предоставляемых для финансирования лизинга воздушных судов. Явно проигрышные позиции занимает Россия в коммерческих вопросах международных воздушных сообщений. Принцип взаимности, по которому измеряются коммерческая выгода и доходность эксплуатации международных воздушных линий, часто не учитывается. При подготовке новых законов они не сверяются с международными обязательствами России, вытекающими из Чикагской конвенции 1944 года и других международных договоров по воздушному праву. В частности, проект закона об аэропортах, внесенный группой депутатов на рассмотрение Государственной думы, — тому яркий пример. Проект откровенно противоречит Чикагской конвенции и стандартам и рекомендуемой практике ИКАО, поощряет монополию в аэропортах, что делает будущий закон антиперевозочным и антипассажирским.